

**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**  
**Z A G R E B**  
**Frankopanska 16**

Poslovni broj: UsII-80/2014-10

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i mr.sc. Mirjane Juričić, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, Z., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, klasa: UP/II-008-07/14-01/83, urbroj: 401-01/05-14-04 od 18. srpnja 2014., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 15. listopada 2014.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/14-01/83, urbroj: 401-01/05-14-04 od 18. srpnja 2014.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika poništava se rješenje Ministarstva vanjskih i europskih poslova, klasa: UP/I-008-02/14-11/1, urbroj: 521-S-03-13-1 od 15. siječnja 2014. (točka 1. izreke) te se odobrava P. M. R. pristup mišljenju Ministarstva vanjskih i europskih poslova o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu, klasa: 011-02/13-01/266, urbroj: 521-IV-01-01-13-2 od 2. prosinca 2013. (točka 2. izreke) i nalaže tužitelju da u roku od osam dana od dana primitka tog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke tog rješenja (točka 3. izreke).

Tužitelj u tužbi navodi da je osporeno rješenje nezakonito zbog pogrešne primjene Zakona o pravu na pristup informacijama. Ističe da je gospodin P. M. R. podnio 12. prosinca 2013. putem elektronske pošte zahtjev tužitelju za dostavom elektronskom poštom mišljenja tužitelja o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu, klasa: 011-02/13-01/266, urbroj: 521-IV-01-01-13-2 od 2. prosinca 2013. koje je tužitelj dostavio Ministarstvu uprave kao stručnom nositelju izrade prijedloga tog Zakona. Upućuje na odredbu članka 15. stavak 2. točke 5. Zakona i stavak 3. podstavak 1. tog Zakona. Slijedom tih odredbi tužitelj je temeljem članka 16. stavak 1. Zakona, prije donošenja rješenja kojim ograničava pravo stranke na pristup informacijama, proveo test razmjernosti javnog interesa temeljem kojeg je utvrdio da bi izravan uvid zainteresirane osobe u interni proces usuglašavanja stavova odnosno u konkretno mišljenje na Nacrt prijedloga Zakona o

životnom partnerstvu mogao onemogućiti daljnje učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje pravno uređenog postupka utvrđivanja prijedloga Zakona. Kako se stručne službe središnjih tijela državne uprave očituju na prijedloge akata i usuglašavanju stajališta, dopuštanjem izravnog uvida javnosti u interni proces usuglašavanja stavova među središnjim tijelima državne uprave u cilju utvrđivanja prijedloga akata moglo bi izravno utjecati na spremnost stručnih službi da neovisno i nepristrano daju očitovanja na prijedloge akata koji se kao utvrđeni prijedlozi akata javno objavljuju kao cjelovita informacija sukladno načelima i standardima Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranim javnošću. Mišljenje na predmetni nacrt Zakona tužitelj je dostavio stručnom nositelju i Vladi Republike Hrvatske sukladno Poslovniku Vlade sa svrhom da se u internom procesu razmjene mišljenja svih nadležnih tijela i usuglase stavovi u cilju pronalaženja najboljeg zakonskog prijedloga. Upravo je testom razmjernosti i javnog interesa za dostavom predmetnog mišljenja stranci tužitelj utvrdio da je prevladao interes da se ograniči pristup te informacije nad interesom javnosti kako se ne bi narušio proces donošenja odluka o prijedlogu nacrtu tog Zakona. Smatra netočnim tvrdnju tuženika u obrazloženju osporenog rješenja da bi općenito „stručna mišljenja tijela javne vlasti trebala biti javno dostupna kako bi se unaprijedila javna rasprava o nacrtima propisa te kako bi javnost kritički razmotrila mišljenja koja tijela javne vlasti izrađuju u sklopu svoje službene dužnosti“ budući da se u stručnim mišljenjima iznose isključivo stručni argumenti i usklađuje tekst nacrtu prijedloga akata nomotehnički i pravno s odredbama Ustava Republike Hrvatske i drugih zakona. Također se napominje da je izvršena i usporedba s pravom Europske unije te su razmotrene odredbe Uredbe 1049/01 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. s kojom je Zakon o pravu na pristup informacijama usklađen. Upućuje na točku 11. preambule navedene Uredbe i članak 4. stavak 3. podstavak 2. naprijed navedene Uredbe. Smatra da je tuženik izreku osporenog rješenja utemeljio općenito na odredbi članka 117. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku ne navodeći konkretan razlog za poništenje rješenja tužitelja.

Predlaže da se usvoji tužbeni zahtjev tužitelja, poništi rješenje te odbije zahtjev P. M. R. za pristup traženoj informaciji.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da navodi tužbe nisu osnovani. Ističe da je P. M. R. od tužitelja zahtijevao informaciju odnosno zatražio mišljenje tužitelja o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. To mišljenje predstavlja informaciju u smislu odredbe članka 5. stavak 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Također to je mišljenje konačno i potpuno te predstavlja završenu informaciju koja je urudžbirana i potpisana od strane ministra pa ne predstavlja neslužbenu bilješku ili drugi zapis koji bi se mogao smatrati internim aktom tužitelja. Također, Nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu je u trenutku podnošenja zahtjeva predstavljao završenu informaciju koja je bila dostupna javnosti. Tužitelj se u provedenom testu razmjernosti i javnog interesa nije osvrnuo na sadržaj predmetnog mišljenja. Iako je test razmjernosti javnog interesa proveden tužitelj nije razmatrao sadržaj konkretnog mišljenja na način na koji bi njegovo davanje utjecalo na zakonodavni proces već je predmetnim mišljenjem automatizmom ograničio od pristupa kao dio internog procesa donošenja akata čije bi davanje moglo naštetiti rečenom procesu.

Slijedom navedenog predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba P. M. R. u odgovoru na tužbu navodi da pobija tužiteljeve navode te predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju i zainteresiranoj osobi koji se na isti nisu očitovali.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz podataka spisa predmeta, dostavljenih Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je rješenjem tužitelja od 15. siječnja 2014. odbijen zahtjev zainteresirane osobe podnesen 12. prosinca 2013. za ostvarivanje prava na pristup informacijama kojim zainteresirana osoba traži mišljenje

Ministarstva vanjskih i europskih poslova o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu kojeg je Ministarstvo vanjskih i europskih poslova uputilo Ministarstvu uprave.

I po ocjeni Suda time što je tuženik poništio prvostupanjsko rješenje od 15. siječnja 2014. i zainteresiranoj osobi odobrio pristup informaciji navedenoj u izreci osporenog rješenja tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja. Pri tom Sud prihvaća razloge koje je za svoju odluku tuženik dao u obrazloženju osporenog rješenja i odgovoru na tužbu jer su temeljeni na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Naime, osnovni cilj Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 15/13.) je omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčena prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanje tijela javne vlasti (članak 3.) uz uvjete i ograničenja propisana tim Zakonom (članak 6.).

Mišljenje tužitelja o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu predstavlja informaciju kakvu ima u vidu odredba članka 5. stavak 1. točke 3. naprijed navedenog Zakona prema kojoj je informacija svaki podatak koje posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis).

Tužitelj zapreku za ostvarivanje prava zainteresirane osobe na pristup predmetnoj informaciji temelji na ograničenjima propisanim odredbama naprijed navedenog Zakona navodeći da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluke (članak 15. stavak 2. točka 5.) te ako postoje osnove sumnji da bi njeno objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne (članak 15. stavak 3. točka 1.).

Također tužitelj se poziva i na test razmjernosti i javnog interesa, a koje je tijelo javne vlasti obvezno provesti u slučajevima iz članka 15. stavka 2. i stavka 3. Zakona kako je to propisano odredbom članka 16. stavak 1. naprijed navedenog Zakona. Test je proveden po tužitelju te je tužitelj zaključio da će se povodom zahtjeva zainteresirane osobe ograničiti pravo na pristup informacijama jer bi omogućavanjem zainteresiranoj osobi na dostavu mišljenja tog Ministarstva isti dobio uvid u interni proces donošenja odluka Vlade Republike Hrvatske čime bi se mogao ozbiljno narušiti proces donošenja odluka i što bi moglo dovesti do eventualne štete u radu Vlade Republike Hrvatske.

Po ocjeni ovog Suda, međutim, nakon što je tijekom žalbenog postupka razmotrio zatražene informacije i ispitao pravilnost provedenog testa razmjernosti javnog interesa, tuženik je osnovano zaključio da je ograničavanje pristupa informaciji navedenoj u izreci osporenog rješenja protivno odredbi članka 15. Zakona.

Naime, imajući u vidu sadržaj provedenog testa razmjernosti i javnog interesa osnovano je zaključio tuženik da se tužitelj u provedenom testu nije osvrnuo na sadržaj predmetnog mišljenja odnosno nije razmatrao sadržaj konkretnog mišljenja na način na koji bi njegovo davanje utjecalo na zakonodavni proces već se načelno, dakle u svim takvim slučajevima, ograničio od pristupa informaciji kao dijela internog procesa donošenja akata pa je pravilno zaključio tuženik da omogućavanje pristupa mišljenju tužitelja o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu nije ni na koji način moglo utjecati na proces donošenja akata.

Također glede upućivanja tužitelja na odredbe Uredbe broj: 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije treba reći da se u konkretnom slučaju ne radi o mišljenju za internu uporabu kao dio rasprave već o izradi mišljenja za izradu Nacrta zakona koji je podlozan sudu javnosti i

sudjelovanju javnosti u javnoj raspravi. Osim toga treba reći da naprijed navedena Uredba propisuje i da se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bliže građaninu, da otvorenost omogućuje građanima da tješnije sudjeluju u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa veću legitimnost i da je učinkovitija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu, da otvorenost pridonosi jačanju načela demokracije i poštivanju temeljnih prava kao i da bi širi pristup dokumentima trebalo odobriti u slučaju kada institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu, uključujući prenesene ovlasti, štiteći istodobno djelotvornost postupka odlučivanja institucija i da bi takvi dokumenti trebali biti izravno dostupni u najvećoj mogućoj mjeri.

Konačno, suprotno tvrdnji tužitelja o povredi odredbe članka 117. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) po ocjeni Suda, u obrazloženju osporenog rješenja izneseni su valjani i potpuni razlozi koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na osnovanost odluke tuženika pa se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim.

Trebalo je po odredbi članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 15. listopada 2014.

Predsjednica vijeća  
Marina Kosović Marković, v.r.